

事業事前評価表

国際協力機構
ガバナンス・平和構築部
ガバナンスグループ法・司法チーム

1. 案件名（国名）

国名： コソボ共和国（コソボ）

案件名： コソボ公共放送局能力向上プロジェクト フェーズ2

The Project for Capacity Development of Radio Television of Kosovo (RTK)
Phase 2

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国におけるメディアセクターの開発の現状・課題及び本事業の位置付け

共産主義者同盟の一党独裁時代、旧ユーゴスラビア連邦では民族主義を抑制する手段として、言論統制が敷かれていた。1974年の憲法改正後、表現の自由は保障されるようになったものの、一定の制限が加えられていた上、情報統制法も存在していた。

旧ユーゴスラビア連邦を構成するセルビア共和国の一部だったコソボ自治州では、連邦崩壊後もメディアは国家管理下に置かれていたが、独立派のアルバニア系住民とセルビア本国の対立が深まる中で、民族主義的報道が先鋭化した。こうした状況は、1999年のコソボ危機及びNATOの介入を経て、国連コソボ・ミッション（UNMIK）による暫定統治が始まってからも継続したため、UNMIKは「Temporary Media Commissioner（TMC）」を置き、メディアが自主規制能力を持つまでの間、倫理綱領に違反したメディアに制裁措置を課すなどといった規制を断行した。TMCは2002年、「Independent Media Commission」に改組され、現在も同機関による報道内容のモニタリングは継続しているが、国内の多くのメディアは、依然として民族主義的報道姿勢を払拭し得ず、民族間バランスの取れた公正な報道を実現するには至っていない。

コソボ独立後に制定された憲法は、第59条「コミュニティ及びその構成員の権利」において、全ての国民に対し、メディアを通じて知る・発信するといった権利を保障している。これを受け、2012年には公共放送法（Law No.04/L L-046 on Radio Television of Kosovo）が改正され、公共放送局コソボラジオ・テレビ局「Radio Television of Kosovo（RTK）」は、全ての国民に価値の高い情報を提供するため、毎日、5言語（アルバニア語、セルビア語、トルコ語、ボスニアック語、ロマ語）でニュース番組を放送するようになったほか、週一度の情報番組では上記に加え、アシュカリ、エジプシャン、ゴラニの各民族言語を使用するなど、多民族性に配慮した番組編成・制作を開始した。また、2013年にはアルバニア語の総合チャンネル（RTK1）に加え、セルビア語チャンネル（RTK2）を開設することが決定された。しかし、セルビア語チャンネルが設置されるまで、政府の広告塔として多数派であるアルバニア系寄りの放送をしてきたRTKには、職員の意識改革、報道機関としてのプロフェッショナルリズム向上、国内に住む全民族にアドレスするための放送エンジニアリングの改善等、多くの課題があった。

こうした状況に対処するため、JICAは、本事業のフェーズ1（2015年10月～2019年3月）を通じ、RTKが全ての国民に対し正確・中立・公正に情報を提供するメディアのモデルとなることに寄与すべく、RTK職員の番組制作能力・報道能力、そして放送機材の運用及び維持管理能力強化を支援した。具体的には、同事業を通じて、それまで別々に業務をしていたRTKのアルバニア系職員とセルビア系職員が共同でシリーズ番組を作り、双方の言語を用いて放送を行ったほか、両チャンネルの業務の一部共通化により、局内での民族間の協力が進んだ。また、偏向報道を防ぎ、番組の中立性を担保すべく、両民族の有識者からなる番組審議会が設立され、RTKの番組を審査する体制が築かれた。

しかしながら、コソボ国内のあらゆる人に正確・中立・公正な放送を届けるというRTKの理念達成にはまだ課題が残っている。セルビア系住民の多い北ミトロビツァ及びその周辺地域（以下、「北ミトロビツァ地域」という。）においてはRTK2がいまだ放送されておらず¹、またRTKとしても、同地域での取材や番組制作が十分に実施できていない。他方、南部の主要都市プリズレンでは、トルコ系、ボスニアック、ロマ系諸民族等が混住していることから、各民族の現地在住RTKスタッフが日々の取材にあたっているが、提供できる情報量がアルバニア系、セルビア系と比べて圧倒的に少ない上、これらスタッフがジャーナリストとしての基礎訓練を受けていないことから情報の精度も低く、公共放送局としての資質を問われる事態となっている。また、番組制作のための内部基準が整備されておらず、フェーズ1で取り組んできた公正で偏りのない番組制作を持続的に行う体制が十分に確立されているとは言えない。さらに、RTKには、コソボの歴史的財産とも呼べる過去の映像素材のテープが大量に保管されているが、その利活用に関する規定やマニュアルが整備されておらず、公共放送局として文化的価値の高い番組を制作する上での障害となっている。

本事業では、RTKがプリズレン及び北ミトロビツァ地域を含むコソボ全域での取材を行うことができる体制を作るとともに、番組の質のさらなる向上を支援することで、RTKの番組が全国民に広く視聴されることを目指す。具体的には、プリズレン、北ミトロビツァ地域をそれぞれ管轄する支局を設立し、北ミトロビツァ地域では、支局員が民族の垣根を超えて住民の声に耳を傾け、公正で偏りのない番組制作を通じて視聴者の信頼度を向上させ、RTKの視聴を促進する。一方、プリズレンでは新たな「取材基地」の設置により、これまで存在しなかった各民族スタッフ間の連携・協働を実現するとともに、一元的なスタッフ教育の場として、オン・ザ・ジョブ・トレーニングの拠点とする。同時に番組制作のための内部基準の策定及び番組制作に活用可能な映像素材を蓄積するアーカイブシステムの活用を支援することにより、質の高い番組制作能力・広範な取材網を持つ公共放送局を目指す。

¹ 2008年に独立したコソボは、国連専門機関である国際電気通信連合に未加盟であることから、新規の周波数の割り当てを受けられず、独立後に新設されたRTK2は現在、ケーブル放送サービスによって放送を行っている。北ミトロビツァではRTK2開設当初、地元ケーブル会社が放送準備を進めていたが、RTKオフィスの襲撃を受けて断念。同地域では現在、ネット・ニュースのみが配信されている。

このように、全ての国民の知る権利を保障し、どの民族にも正確・中立・公正な放送を届けることは、やがて民族間の信頼醸成、融和促進にも繋がるものと考えられる。

(2) メディアセクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置づけ

我が国の開発協力大綱（2015 年閣議決定）において、メディア支援は、重点課題「普遍的な価値の共有、平和で安全な社会の実現」に向けた「民主化の促進・定着」に寄与する取組の一つとして掲げられている。同方針に沿って、JICA は、メディア支援を「公正で包摂的な社会の実現」に向けて、人身や言論の自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値が実現し、一人一人の国民が人間として尊重され、幸福である社会を目指すグローバルアジェンダ「法と行政」に位置づけている。政権からも、スポンサー（市場）からも独立し、UNESCO が「民主主義の礎石」として報道機関の中核に据える公共放送局を設立・強化することは、国民の知る権利を保障し、基本的人権かつ民主主義の根幹である「表現の自由」を守るからである。また、正確・中立・公正な報道は、異なる集団間の憎悪を抑え、社会に平和を定着させることにも貢献するといえる。これまで、コソボ以外にも、南スーダンやネパール、ウクライナ、ミャンマーといった、特に民主化・平和構築に向けた国家体制の移行期にある国々を重点対象国として、こうした公共放送局の設立・強化支援を実施してきた。本事業も多民族国家において、全ての国民の知る権利を保障し、どの民族にも正確・中立・公正な放送を届けることで民族間の相互不信を払拭し、民族融和の促進を目指すものである。

また、外務省は対コソボ共和国国別開発協力方針の中で、重点分野として「行政能力の向上と人材育成」を挙げており、本案件は、同重点分野に対応する「行政能力向上プログラム」に位置付けられる。

なお、旧ユーゴ紛争勃発以来、欧米各国がそれぞれの外交政策・地政学的利害関係・宗教的背景等に基づき、旧ユーゴ構成国に対して温度差のあるアプローチをしてきたのに対し、日本が終始、中立的な支援を行ってきたことから、バルカン地域では総じて日本の支援に対する評価が高い。RTK は、少数民族へのサービス拡充という政治的に機微な内容も含む取り組みを推進するに当たり、政治的に中立な外部パートナーの支援を必要としているところ、これまで「非政治的」な支援を通じて信頼関係を構築してきた日本に対する期待が大きい。

また、本事業は公共放送局による少数民族へのサービスを拡充するとともに、民族間の相互理解を後押しすることから、持続可能な開発目標（SDGs）のゴール 10「国内と国家間の不平等の削減」及びゴール 16「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会の促進」に資するものである。

(3) 他の援助機関の対応

欧州安全保障協力機構は、1999 年の国連安全保障理事会決議を受けてコソボにおける民主主義の確立のためのミッションを派遣しており、その中で、RTK の設立、メディア協会の設立などの支援を行ってきた。また、国連開発計画は、2011 年から 2012 年まで、コソボジャーナリスト協会に対する能力強化を行っており、その中で、ジェンダー

少数派に配慮した取材の表彰などの取り組みを実施した。その他、欧州放送連合、米国際開発庁についても、記者向けの研修等を行った実績がある。いずれも本事業とは重複しない。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業では、プリズレン、北ミトロビツァ地域をそれぞれ管轄する支局を設立するとともに、公正で偏りのない番組制作のための内部基準の策定及び番組制作に活用可能な映像素材を蓄積するためのアーカイブシステムの活用を支援することによって、RTK がコソボ全土を取材し高品質の番組を放送することを図り、もって全国民が RTK の番組を視聴可能な状況になることに寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名 首都プリシュティナ (RTK 本部)、プリズレン及びミトロビツァ² (RTK 支局設立候補地)

(3) 本事業の受益者 (ターゲットグループ)

直接受益者：RTK 職員

最終受益者：全てのコソボ国民

(4) 総事業費 (日本側) 約 2.4 億円

(5) 事業実施期間

2021 年 1 月～2024 年 1 月を予定 (計 36 カ月)

(6) 事業実施体制

コソボラジオ・テレビ局 Radio Television of Kosovo (RTK)³

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

- ① 専門家派遣 (合計約 35M/M)：報道 (8.5M/M)、番組制作 (5M/M)、放送機材運用/維持管理 (12.5M/M)、業務調整 (7M/M)、入札補助 (2M/M)
- ② 研修員受け入れ：報道分野、技術分野
- ③ 機材供与：支局機材、アーカイブシステム

2) コソボ国側

- ① カウンターパートの配置
- ② 案件実施のためのサービスや施設 (支局の物件、運営費を含む)、現地経費の提供

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

- 1) 我が国の援助活動 フェーズ 1 の成果である民族共同番組の制作を継続すること、そして番組審議会の開催を継続することを本案件の中で後押しする。

² RTK は北ミトロビツァ地域を管轄する支局を、北ミトロビツァ市の南側に隣接するミトロビツァ市に設立することを計画している。このことから、以下、支局設立候補地を「ミトロビツァ」という。

³ 2020 年 9 月現在、RTK は 4 つのテレビチャンネルと 2 つのラジオチャンネルからなり、テレビチャンネルのうち RTK1 はアルバニア語、RTK2 はセルビア語のチャンネルで、報道番組、スポーツ番組、トークショーなどを放送。RTK3 は報道番組、RTK4 は芸術番組、スポーツとドキュメンタリー番組を放送。

2) 他援助機関等の援助活動 特になし

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類 C

② カテゴリ分類の根拠 本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため、カテゴリCに該当する。

2) 横断的事項 特になし

3) ジェンダー分類:

【ジェンダー案件】ジェンダー活動統合案件 (Gender Informed (Significant) [GI(S)])

<活動内容/分類理由>

以下の活動を実施予定であるため。

- ・ジェンダー問題 (ジェンダーに基づく暴力の問題など) に関する番組の制作を支援すること
- ・公正で偏りのない番組制作のための内部基準の中に、ジェンダーの観点の公平性の確保や、ジェンダーバイアスの排除に資するための基準を組み入れること

(10) その他特記事項 特になし

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標:RTKの番組が全国民に広く視聴される

指標及び目標値⁴: 1. RTKを視聴するコソボ国民が増加する

2. RTKの番組を信頼できると評価するコソボ国民が増加する

(2) プロジェクト目標:RTKがコソボ全土を取材し、高品質の番組を放送する

指標及び目標値⁵: 1. RTKによってコソボ全土を取材した番組が放送される

2. RTKによって公正で偏りのない高品質な番組が放送される

(3) 成果

成果1:プリズレン及びミトロビツァにおのおの支局が設立される

成果2:公正で偏りのない番組制作のための内部基準が策定される

成果3:デジタルのアーカイブシステムが有効利用される

(4) 主な活動

活動1-1:プリズレン及び北ミトロビツァ地域において、少数民族に関する取材状況についての課題を分析する

活動1-2:分析に基づき、支局の開設計画を策定する(場所、機材、スタッフ等に関する計画を含む)

活動1-3:活動1-2の計画に基づいて支局を開設する

⁴ 具体的な目標数値はベースライン調査結果を踏まえて設定する。

⁵ 具体的な目標数値はベースライン調査結果を踏まえて設定する。

- 活動 1－4：支局運営に関するマニュアルを策定する
- 活動 1－5：支局スタッフを訓練する
- 活動 1－6：プレゼン及び北ミトロビツァ地域において幅広く取材を行い、ニュース原稿と映像素材を RTK 本部に伝送する
- 活動 1－7：活動 1－6 で取材したニュースを RTK 本部から放送する

- 活動 2－1：番組制作業務の現状と課題を分析する
- 活動 2－2：分析に基づき、人員及び予算が効率的に活用されるための番組制作の標準作業手順が策定される
- 活動 2－3：分析に基づき、公正で偏りのない番組制作のための内部基準を策定する
- 活動 2－4：内部基準に基づいて番組を制作する

- 活動 3－1：現在のアーカイブシステムを分析する
- 活動 3－2：分析に基づき、システムの適切な使用に関するガイドラインを策定する
- 活動 3－3：分析に基づき、アーカイブシステムをアップグレードする
- 活動 3－4：ガイドラインに基づき、スタッフを訓練する
- 活動 3－5：ガイドラインに基づき、RTK 本部と支局の映像素材及び放送済みの番組を保存する
- 活動 3－6：アーカイブシステムの映像素材を用いて番組を制作する

5. 前提条件・外部条件

- (1) 前提条件 特になし
- (2) 外部条件 プレゼン及びミトロビツァに支局を設立する RTK の計画が変更または取り消されない。北ミトロビツァの治安状況が極度に悪化しない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

フェーズ 1 では、当初、JICA 事務所が位置するセルビアにおける機材の調達を予定していたが、民族間で感情的な対立が残るセルビアでの調達に実施機関が難色を示したことが、調達の遅れにつながった。また、番組審議会への設立の際も、セルビア系の有識者の候補者を探すことに時間を要した。こうした経験を踏まえ、本事業全般、特に北ミトロビツァ地域に関連する活動においては、民族間の感情に特別に配慮した計画を立てるとともに、案件実施中も、コソボ及び RTK のガバナンス及び社会状況の動向、セルビア及び EU、米国との関係の動向などを注視する。

7. 評価結果

本事業は、コソボの開発課題・開発政策、また我が国及び JICA の協力方針に合致し、公共放送局の能力強化を通じて、民主化や民族融和の促進に資するものであり、SDGs ゴール 10「国内と国家間の不平等の削減」及びゴール 16「持続可能な開発のための平和で

包摂的な社会の促進」に貢献すると考えられることから、事業実施の必要性は高い。

8. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる主な指標
 - 4. のとおり。
- (2) 今後の評価スケジュール
 - 事業開始6か月後 ベースライン調査
 - 事業終了3年後 事後評価

以 上